

LEI NACIONAL E LEI FEDERAL: A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

Renata Benedet¹

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. O Estado Federal Brasileiro; 3. Repartição de competências na Constituição Brasileira de 1988; 4. Distinção e validade da Lei Nacional e Lei Federal; 5. Conclusão; Referências.

RESUMO: Só é possível distinguir e verificar o campo de validade de uma Lei Nacional e Lei Federal a partir de um sistema de repartição de competências constitucionais, pressuposto lógico de um Estado federal, descentralizado, submetido a uma divisão espacial do Poder. Na repartição de competências legislativas auferidas pela Constituição da República do Brasil de 1988, há um campo específico de abrangência do Poder Legislativo, seja exclusivo, privativo ou concorrente, coabitando o sistema de repartição horizontal e vertical de competências. A relevância, porém, consiste em identificar, dentro da estrutura de distribuição territorial do Poder, o papel do Legislativo Central – o Congresso Nacional – em produzir Leis Federais e Leis Nacionais e a conseqüente validade espacial destas normas; aquelas válidas apenas e exclusivamente à União como pessoa jurídica de direito público interno e autônomo, equiparada às demais; estas à União como conjunto, agregando todas os outros entes políticos autônomos, válidas para todas as esferas do Poder (sob a ótica da divisão espacial), seja Estadual, Distrital ou Municipal.

PALAVRAS-CHAVE: Lei nacional; Lei federal; repartição de competências.

ABSTRACT: It is only possible to discern and determine the validity of a National Law and Federal Law, based on a system for dividing up constitutional responsibilities. This is a logical premise of a Federal State which is non-centralized, and operates under a spatial division of Power. Within the legislative responsibilities attributed by the Brazilian Federal Constitution of 1988, there is a specific field covered by the legislative power, whether exclusive, private or competitive, coexisting with the system of spatial and hierarchical (vertical and horizontal) division of responsibilities. It is important, however, to identify, within the structure of the spatial-territorial structure of subdivision of power, the role played by the Legislative i.e. the National Congress (Senate or/and House of Representatives) in producing and approving federal and national laws, and the consequent spatial validity of these laws; which apply exclusively to the 'Union' as an isolated entity, and which apply to the 'Union' as a whole, encompassing all of its subdivisions and subordinated levels of law, which may or may not be fully or partially autonomous, taking in all the spheres of power (spatial subdivision), i.e. state, district and municipality levels.

KEY WORDS: Federal Law; National Law; Subdivision of Responsibilities.

1 Introdução

A discussão acerca da repartição de competências no Estado Brasileiro instituído pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 tem gerado, comumente, interpretações conflituosas no que concerne à competência da União em produzir leis federais e leis nacionais, ou, conforme doutrina Kelsen² - partindo da afirmação que o Estado é uma ordem jurídica - na formação de uma "ordem jurídica central, mas parcial", ou somente da "ordem jurídica local/parcial", aquela, juntamente com esta formam uma "comunidade jurídica total, nacional". É nesse contexto de dúvidas quanto à dupla competência do Congresso Nacional na sua tarefa preponderantemente legiferante é que se pauta a presente pesquisa, pelo que se procurará delimitar, de forma clara e objetiva, os conceitos pertinentes à repartição de competências do modelo federal do Estado Brasileiro a partir de 1988 com a promulgação da sétima Constituição da República Federativa do Brasil³.

A escolha do tema justifica-se ante a lacuna deixada pela própria Constituição Brasileira de 1988, que reserva à União o espaço como conjunto, como representante da ordem jurídica central e da comunidade total ou nacional, esquecendo-se de seu espaço, também, no ordenamento jurídico parcial, produzindo leis federais (parciais), "quando se aplica à organização, funcionamento e relações jurídicas da União, enquanto pessoa jurídica de direito público interno".⁴ Raul Machado Horta critica a redação da Constituição Brasileira, destacando o esquecimento da União Federal na composição federativa. Afirma o autor que a "União permanece oculta na cláusula da união indissolúvel, que vincula os ordenamentos parciais dos Estados e do Distrito Federal, sem explicitar a presença da União Federal na composição da forma do Estado".⁵

Da competência da União em organizar sua própria pessoa jurídica de direito público interno (lacuna deixada pela Constituição Brasileira de 1988) e da competência para organização/normatização válida e aplicável a todas as unidades que compõem a federação brasileira, sem se falar em quebra das suas respectivas autonomias, é o que se pretende discorrer, e quiçá esclarecer, no desenvolvimento dessa pesquisa.

2 O Estado Federal Brasileiro

A forma de Estado federal adotada pelas Constituições brasileiras desde a de 1891, é uma das mais difundidas fórmulas, "quando se trata de descentralização política do Estado", conforme leciona Paulo Márcio Cruz⁶. O mesmo autor, citando Gonzáles Encimar, traz uma estimativa em que "40% da população mundial, num dado momento, vivia em estados - pelo menos nominamente - federais".⁷

A origem do modelo federal surgiu com a Constituição norte-americana de 1787, fórmula encontrada pelas treze colônias da Inglaterra, que haviam se tornado independentes, mas que, sem perder sua recém conquistada soberania, almejavam formar uma união política, criando um poder superior.⁸

Ressalte-se que a fórmula original é norte-americana, mas o modelo federal sofre variações conforme a realidade histórico-político-social do país que o adotou como forma de Estado. Exemplo claro, desta afirmação, é o modelo federal paradigma - o norte-americano - e o modelo federal brasileiro - adaptação daquele. No caso norte-americano, o pacto federal se consolidou através das treze colônias que se tornaram independentes - portanto, já soberanas - , pela vontade de instituir um poder central, porém, sem perder os traços de sua soberania anterior, transformaram-se em unidades com ampla autonomia, sendo que as competências da federação foram expressa e

limitadamente previstas na Constituição, o que a torna concisa, breve, sumária, com apenas sete artigos e vinte e sete emendas. É o modelo de Estado federal originado na agregação de Estados soberanos. Já, no caso brasileiro, tem-se uma federação formada a partir da segregação de um Estado unitário, centralizador, que foi dividido em unidades políticas a partir de 1889, pelo Decreto n.1, de 15 de novembro de 1889, trazendo consigo, desde então, as características de um poder central (ainda) centralizador, o que se pode observar claramente pela atual Constituição, que possui em seu bojo 250 artigos, somados 94 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, tornando-a uma Constituição prolixa, densa, extensa, analítica⁹. Note-se que mesmo com a expansão da autonomia estadual, na tentativa de estabelecer um equilíbrio federalista, a Constituição Brasileira ainda carrega consigo sua história de poder centralizador. Corroborando com esse entendimento, Kelsen doutrina que o “grau de centralização ou descentralização é determinado pela proporção relativa do número e da impotência das normas centrais e locais da ordem”.¹⁰

Mas o que é uma federação? Inicialmente convém destacar que a palavra federal deriva de *foedus*, que significa pacto, ajuste, convenção, tratados.¹¹ Pode-se conceituar federação como uma forma de descentralização política, formada pelo pacto de união indissolúvel (pois se houver direito de secessão não há de se falar em federação, estar-se-á mais próximo de uma confederação) de unidades políticas autônomas, sob a égide de um poder soberano, que, no caso brasileiro, o detentor deste poder soberano é a República Federativa do Brasil, e as unidades políticas autônomas são: União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, conforme se depreende do art. 18 da Constituição Brasileira de 1988: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”. Hélio do Valle Pereira¹² esclarece que não há hierarquia dos entes federados na estrutura constitucional:

Têm-se no arcabouço constitucional brasileiro, três esferas de poder, fato que singulariza nossa organização político-administrativa nacional. Ao lado da União, convivem os Estados-membros e os municípios, além do Distrito Federal. Não se deve impressionar com o aspecto espacial, não há hierarquia entre os entes políticos. Cada qual detém competência diferente e nessa proporção tem autonomia.

Paulo Bonavides adota como conceito de Estado Federal o de Jellinek, que, para este, trata-se de “Estado soberano, formado por uma pluralidade de Estados, no qual o Poder do Estado emana dos Estados membros, ligados numa unidade estatal”.¹³

E o que se deduz da expressão “autonomia político-administrativa” no modelo federal? Para que as unidades políticas sejam consideradas autônomas é imprescindível, a princípio, poderes específicos para se auto-organizar, elaborando leis e, conseqüentemente, se auto-administrar, executando estas mesmas leis, com força vinculante dentro dos limites territoriais do poder que a instituiu. Assim, pode-se afirmar que a autonomia da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios pressupõe uma tríplice capacidade: auto organização e normatização própria, auto-governo e auto-administração.¹⁴

Em linhas gerais, a auto-organização ou normatização significa a capacidade de produzir leis; a União se auto-organiza ou se auto-normatiza pelas leis federais (e Nacionais?) e pela Constituição Federal, os Estados-membros pela Constituição Estadual e Leis Estaduais, o Distrito Federal pela Lei Orgânica e Leis Distritais e os Municípios pela Lei Orgânica e Leis Municipais, todos com competências auferidas pela atual Constituição Brasileira, observando-se, sempre, os princípios constitucionais da Lei Maior, a Constituição da República Federativa do Brasil. A auto-administração está saliente na capacidade, ou melhor, na necessidade de competências na esfera administrativa, legislativa, tributária, financeira, orçamentária, etc...

O auto-governo é identificado pela possibilidade do povo escolher diretamente seus representantes para o Poder Executivo e Legislativo.¹⁵

A autonomia não se confunde com soberania, esta, só quem possui é a República Federativa do Brasil, pessoa jurídica de direito público internacional. A superioridade do Estado Federal Brasileiro está sobremaneira representada pela sua Constituição, que impõe limites aos ordenamentos jurídicos das demais unidades da federação. Na lição de Paulo Bonavides, a supremacia do Estado federal sobre os Estados-federados se resume em três pontos fundamentais:

Observância obrigatória de certos princípios básicos ou mínimos da organização federal pelos Estados-membros, adoção de um sistema de competência pela Constituição Federal, que as reparte no seio da ordem federativa e, por último, instituição de um tribunal supremo, guardião da Constituição Federal.¹⁶

Não é redundante lembrar que todos os aspectos considerados fundamentais pelo autor para a manutenção da supremacia do Estado federal estão presentes na estrutura jurídica do Estado Federal Brasileiro.

3 Repartição de competências na Constituição Brasileira de 1988

Um dos fundamentos essenciais para a existência de um Estado federal é a construção de um sistema de delimitação de competências pela Constituição Federal. A solução encontrada pela fórmula originária do modelo federal – o norte-americano – teve seu fundamento pautado nos poderes estaduais, favorecendo-os. As competências dos poderes federais foram expressa e restritivamente elencados na Constituição norte-americana, deixando aos poderes estaduais, a competência reservada, remanescente ou não enumerada. As matérias que não estivessem contidas no rol das competências do Estado federal seriam dos poderes estaduais (cláusula expansiva).¹⁷ A técnica constitucional de repartição de competências formulada pelo constituinte da Filadélfia, firmada no plano de repartição horizontal de competências, exerceu e exerce influências na organização de estados federais, admitindo, contudo, algumas variações que, segundo Horta, são as seguintes:

- a) repartição exaustiva da competência de cada ordenamento;
- b) enumeração da competência da União e atribuição aos Estados de poderes reservados ou não enumerados;
- c) enumeração da competência dos Estados-Membros e atribuição à União de poderes reservados.¹⁸

Ao lado da repartição horizontal de competências, há a repartição no plano vertical, quando se observa a distribuição de competências, da mesma matéria legislativa, aos diversos entes federados, formando “um verdadeiro condomínio legislativo”¹⁹, pelo qual à União cabe a produção de normas gerais, e aos Estados-membros a possibilidade de individualizá-la, atendendo às necessidades e peculiaridades locais.

Importante destacar que a Constituição Brasileira de 1988 traz, em seu bojo, técnicas de repartição diferenciadas, coabitando variações de técnica de repartição de competências vertical e horizontal. O exemplo que suscita dúvidas é a técnica elaborada pelo Constituinte no art. 23, o rol de competências comuns (cumulativas), pela qual todos os entes federados possuem a mesma competência simultaneamente, ao mesmo tempo, exemplo desta competência é a comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios de zelar pela guarda da Constituição (art. 23, I da CRFB/88).²⁰ Este “condomínio de competências” não se confunde com o sistema de repartição vertical, pois é simultânea e paralela, revelando-se no sistema horizontal (competências horizontalmente distribuídas).²¹ Aqui não há a complementação por parte dos entes federados, mais sim uma atuação conjunta, que não depende da observância de regras gerais vinculadas pela legislação federal.

Na repartição de competências na Constituição Brasileira de 1988 há competências legislativas privativas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; competências administrativas exclusivas da União e competências administrativas comuns da União, Estados, Distrito Federal e Municípios – sistema de repartição horizontal. Como único exemplo do sistema de repartição vertical na Constituição tem-se a competência legislativa concorrente da União, Estados e Distrito Federal, com regras de atuação dos entes federados bem definidas pelo Constituinte.

Diante desta complexidade do sistema de repartição de competências na Constituição, há uma regra que visa racionalizar toda a técnica, é a da predominância de interesse: à União cabe legislar sobre assuntos gerais; ao Estado, assuntos regionais; ao Município, assuntos de interesse local; e ao Distrito Federal, regional e local.

Sendo a competência legislativa ou material, José Afonso da Silva²² classifica-as quanto ao conteúdo em "econômicas, político-administrativas, financeira e tributária", sendo possível, para o mesmo autor, falar-se em competência internacional, como os direitos de paz e guerra.

3.1 Repartição de competências legislativas

No sistema de repartição de competências legislativas trazido pelo Constituinte de 1988, estabeleceu-se a coabitação da repartição horizontal e vertical de competências. No plano horizontal estão as competências privativas da União (art. 22), privativas porque passíveis de delegação – por lei complementar – aos Estados, conforme se depreende do parágrafo único do citado artigo. Se fosse vedada a delegação estar-se-ia diante de competência exclusiva, como é o caso da administrativa exclusiva – art. 21.

As matérias legislativas arroladas no art. 22 são fundamentais para o Estado: direito civil, processual, comercial, trabalho, eleitoral, nacionalidade, cidadania, etc..., consubstanciando quase todo o direito subjetivo.

O parágrafo único do art. 22 encampa a idéia de delegação daquela competência privativa aos Estados, porém, "não nos devemos iludir e achar que caiba ao Estado-Membro uma verdadeira competência supletiva sobre esses assuntos".²³ Os requisitos do parágrafo único exigem uma lei complementar delegante (quorum de maioria absoluta); somente questões específicas do rol do art. 22; e paridade entre os Estados (a lei delegante não pode discriminar um ou outro, deve abranger todos os Estados). Diante das exigências relacionadas, Celso Ribeiro Bastos, conclui, numa crítica contundente: "É, portanto, uma concessão hipócrita, falsa, tentar manter a aparência de uma competência estadual que não mais existe".²⁴

Ainda na técnica horizontal, está a regra inserida no art. 25, § 1º: "São reservadas aos Estados as competências que não lhe sejam vedadas por essa Constituição". É a chamada regra de ouro: tudo que não é proibido, é permitido. Conseqüentemente, também ao Distrito Federal cabe a regra, conforme dispõe o art. 32, § 1º: "Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios". Por conseguinte, sempre que se mencionar as competências dos Estados e dos Municípios, estar-se-á reportando-se, também, a do Distrito Federal.

Esta competência dos Estados, estabelecida no art. 25, § 1º, é denominada pela doutrina de competência reservada, residual ou remanescente.

Os Estados, além da competência residual, absorve outras, como a do art. 25, §§ 2º e 3º, além das esparsas no texto constitucional (competência tributária, iniciativa popular, etc.).

A competência exclusiva dos Municípios tem como norma principal a da predominância de interesse, inserida no art. 30, I: compete aos Municípios legislar sobre interesse local; é a predominância do interesse que está explícita no citado artigo. O art. 30, II, traz outra regra importante, a de complementar (melhor seria a utilização da palavra "complementar"), pois não cabe aos Municípios suprir a legislação faltante, mas complementar a legislação federal ou estadual, no que couber, no que for de seu interesse local, para atender às suas necessidades imediatas.

Sobre a competência complementar dos Municípios, Alexandre de Moraes²⁵ esclarece que tal competência "consiste na autorização de regulamentar as normas legislativas federais ou estaduais, para ajustar sua execução à peculiaridades locais, sempre em concordância com aquelas e desde que presente o requisito primordial de fixação de competência desse ente federativo: *interesse local*". É o caso da disciplina do horário de funcionamento do comércio local, da exploração

de atividade de estabelecimento comercial - expedindo alvarás de funcionamento -, de sinalização de trânsito, coleta de lixo, etc... Esta competência, apesar de parecer ampla, é restritiva, sua utilidade e necessidade limita-se à organização de seus serviços e atividades e deve ser analisada caso a caso, sob pena de invadir a competência dos Estados ou da União.

No plano vertical de repartição de competências, há a competência legislativa concorrente (art. 24), que estabelece um "consórcio" entre a União, os Estados e o Distrito Federal (os Municípios estão excluídos da competência concorrente). A competência concorrente difere da comum, pois aquela não pressupõe uma simultaneidade, não está no plano horizontal, paralelo. O Constituinte, nos parágrafos deste artigo (§§ 1º a 4º do art. 24), esclarece as regras da concorrência legislativa, delimitando o campo de atuação de cada ente federado, que pode ser assim resumido:

a) à União cabe estabelecer regras gerais;

b) aos Estados e Distrito Federal cabe a competência complementar atendendo aos interesses regionais;

c) se inexistir normas gerais da União, os Estados e Distrito Federal exercerão a competência legislativa plena (aqui cabe a palavra "suplementar", no sentido de suprir, preencher a deficiência), atendendo seus interesses regionais;

d) se, posteriormente, a União produzir normas gerais sobre as matérias das quais os Estados ou Distrito Federal legislaram plenamente, a eficácia da lei²⁶ estadual ou distrital, no que for contrário à lei federal superveniente, ficará suspensa.

3.2 Repartição de competências materiais

A Constituição Brasileira de 1988 não se refere apenas à competência legislativa, expandiu a técnica de repartição de competências para abranger, também, as materiais ou administrativas. Na competência material, na lição de Araújo e Nunes filho "o que se atribui ao Poder Público é o poder-dever de realizações de índole político-administrativa, e não a capacidade legiferante".²⁷ Ferreira Filho doutrina que a competência legislativa e a competência administrativa são correlatas. "Assim, quem tem competência para legislar sobre uma matéria tem competência para exercer a função administrativa quanto a ela".²⁸ Se é concedido um certo poder no campo da competência legislativa, deve, outrossim, ser conferido este mesmo poder, que será ao mesmo tempo um dever, no campo das competências materiais ou administrativas. Com relação ao poder e dever, Bobbio²⁹ esclarece que "enquanto a produção jurídica é a expressão de um *poder* (originário ou derivado), a execução revela o cumprimento de um *dever*".

O Constituinte adotou o sistema horizontal de repartição de competências materiais ou administrativas. Há competências enumeradas exclusivas da União (art. 21) – exclusivas porque não serão objeto de delegação -, reservadas dos Estados e Distrito Federal (arts. 25, § 1º e 32, § 1º), e exclusivas enumeradas dos Municípios e Distrito Federal (arts. 30 e 32, § 1º). Apesar da redação do art. 32, § 1º se restringir apenas à competência legislativa do Distrito Federal, para o qual são atribuídas as mesmas dos Estados e Municípios, não se deve interpretar de forma restritiva aquele artigo, vez que as competências legislativas são correlatas às administrativas e estas imprescindíveis para a consecução de sua tríplice autonomia. Comentando o art. 32, § 1º da CRFB/88, André Ramos Tavares³⁰ esclarece: "Assim, a mesma orientação há de prevalecer para as competências administrativas. Isso porque seria inviável a entidade distrital se a ela não fossem carreadas as competências administrativas". Cumprir enfatizar que o poder para legislar pressupõe poder/dever para executar (na função administrativa) estas mesmas leis, portanto a exegese do artigo não poderia ser outra.

A competência material não se exaure na distribuição de competências exclusivas, há, no art. 23, a competência comum, cumulativa, paralela; tanto a União, como os Estados, o Distrito Federal e os Municípios detém a mesma competência e ao mesmo tempo, todos os entes federados possu-

em o poder-dever de executar suas funções político-administrativas, independentemente da atuação de um ou outro ente federado. Apesar de uma boa parte da doutrina considerá-la dentro do sistema de repartição vertical, adota-se o entendimento pelo qual a competência material comum se situa no plano horizontal, os poderes distribuídos entre os entes federados são paralelos e cumulativos, prescindindo de disciplina constitucional para atuação de um ou outro ente federado, em última análise é um poder-dever, e como tal, transforma-se em obrigatoriedade em realizar os fins cominados pelo Estado (zelar pela guarda da Constituição e leis, cuidar da saúde, da educação, do meio ambiente etc.).

4 Distinção e validade³¹ da Lei Nacional e Lei Federal

Para a existência de um Estado Federal dividido em várias unidades políticas autônomas é necessário a divisão territorial do Poder (descentralização), pela qual cada unidade detém uma parcela do Poder – imprescindível para exercer sua autonomia – que convergirá para a formação do todo, o Poder Nacional, total, global, que no caso é do Estado Federal. O Estado Federal, descentralizado, conjetura-se com a norma jurídica, também descentralizada, com diferentes esferas territoriais de validade. Sobre a validade especial das normas do ordenamento jurídico tem-se a lição de Kelsen:

Algumas das normas serão válidas para o território inteiro – do contrário, este não seria o território de uma única ordem -, enquanto outras serão válidas apenas para diferentes partes dele. Sugerimos que as normas válidas para o território inteiro sejam chamadas normas centrais e as normas válidas só para uma parte do território, normas não centrais ou normas locais.³²

A autonomia normativa conferida pela Constituição Brasileira de 1988 (Nacional), de se auto-organizar, pressupõe a existência e divisão espacial do Poder Legislativo: o Poder Legislativo da União, o Estadual, o Distrital e o Municipal. O Poder Legislativo da União é nacional e central. O Legislativo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios são Poderes locais e parciais. Esta divisão espacial do Poder tem implicância direta no campo de validade das normas. Escreve Kelsen:

se o Estado é concebido como uma ordem de conduta humana e, deste jeito, como um sistema de normas que são vigentes tanto temporal como espacialmente, então o problema de um desmembramento territorial do Estado em províncias ou em chamados Estados-membros é um problema especial do domínio espacial de validade das normas que formam a ordem estadual.³³

No Estado Federal Brasileiro o Poder Legislativo Nacional e Central é “presentado”³⁴ pelo Congresso Nacional, através das suas duas Casas, portanto, bicameral – Câmara dos Deputados (federais) e Senado; o Legislativo Estadual são as Assembléias Legislativas (Deputados Estaduais); o Distrital, a Câmara Distrital (Deputados Distritais); e o Municipal, a Câmara Municipal (Vereadores). Cada qual com função legiferante - produção de Leis – cuja competência é legitimada pela Constituição através do sistema de repartição de competências conforme a regra básica da predominância de interesse.

Neste sentido, a União produz normas gerais, válidas para todo Estado Federal – normas centrais -, mas também produz normas parciais, válidas apenas para a pessoa jurídica de direito público que a instituiu. No primeiro caso, estar-se-á diante de Leis Nacionais; no segundo, Leis Federais. Aí, surge, consoante ensinamento de Hélio do Valle Pereira³⁵,

a distinção entre leis nacionais e leis federais. Aquelas são relativas à atribuição legislativa da União como ente que congrega todas as pessoas políticas, estabelecendo normas a eles comuns (p. ex., direito penal, normas gerais tributárias). As leis federais referem-se à regulamentação de situações que envolvem exclusivamente a União, como pessoa pública equiparada às demais (v.g., estatuto de seus servidores, criação de imposto federal).

O Congresso Nacional, neste contexto, absorve dupla função: a de produzir Leis Nacionais com força vinculante em todo o Estado Federal, que se aplica, indistintamente à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; e a de produzir Leis Federais, parciais, válidas apenas para a

pessoa jurídica de direito público interno que a produziu – a União – com o fim de se auto-organizar, disciplinando suas relações jurídicas, órgãos, entidades, recursos humanos, cargos, funções etc. Assim, estas, as Leis Federais, equivalem às Leis Estaduais, Distritais ou Municipais, formando ordens jurídicas parciais que juntamente com a ordem jurídica central – Lei Nacional – formam a ordem jurídica total ou nacional, que constitui a comunidade jurídica total, o Estado, na concepção da Hans Kelsen.³⁶

Como se disciplinará a convivência dessas várias ordens jurídicas? Cada ente federado tem seu campo próprio de atuação estabelecido pela Constituição (Nacional), não há, necessariamente, hierarquia entre as várias ordens, a hierarquia se verifica apenas com relação à Constituição Nacional, que é suprema, as demais ordens jurídicas estão num nível de representação espacial do sistema desenvolvido na Constituição. Por este sistema (repartição de competências) tem-se a Constituição como norma superior, de validade nacional, total, de observância obrigatória pelo legislador das diversas ordens que fazem parte da comunidade jurídica total, delimitando e legitimando a esfera de atuação de cada uma delas.

Canotilho³⁷ descreve a superioridade hierárquica normativa da Constituição em três expressões:

(1) as normas constitucionais constituem uma *lex superior* que recolhe o fundamento de validade em si própria (*autoprímazia normativa*); (2) as normas da constituição são *normas de normas* (*normae normarum*) (3) a superioridade normativa das normas constitucionais implica o princípio da conformidade de todos os actos dos poderes públicos com a Constituição.

Abaixo da Constituição estão as Leis Nacionais, porque válidas, também e indistintamente, para todas as ordens jurídicas (da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios), e no mesmo nível, abaixo (não no sentido hierárquico, mas de divisão espacial) das Leis Nacionais, estão as leis próprias de cada pessoa jurídica, válidas apenas para cada uma delas³⁸, com exceção das leis Estaduais, com validade territorial de abrangência Estadual e Municipal, no que não interessar apenas à pessoa jurídica de direito público interno que a instituiu.

Seja a Lei Nacional, Federal, Estadual, Distrital ou Municipal, cada qual possui seu campo de competências reservadas pela Constituição Nacional e, por conseguinte, não podem com ela conflitar, sob pena de perderem seu fundamento de validade, de serem (in)constitucionais, contrárias formal ou materialmente ao estabelecido pelo Constituinte. No mesmo raciocínio, a Lei Nacional, que deve observância à Constituição, deve ser observada pelo legislador na produção de Leis Federais, Estaduais, Distritais ou Municipais. Por este sistema de organização pode-se estruturá-las, conforme a fundamentação, em níveis de validade: no primeiro nível a Constituição Nacional, como fundamento de validade de todo o ordenamento jurídico; no segundo a Lei Nacional, que deve observância apenas à Constituição; no terceiro a Lei Federal, Estadual, Distrital, que não podem conflitar com a Lei Nacional, sob pena de serem ilegais, e sobremaneira conflitar com a Constituição, sob pena de serem inconstitucionais; e, num quarto nível tem-se a Lei Municipal, cuja produção encontra limites na Constituição Nacional, na Lei Nacional e na Lei Estadual, neste último caso, conforme contornos já delimitados para a Lei Nacional e Lei Federal.

Ressalta-se que não se deve limitar-se apenas à distinção formal entre Leis Nacionais e Leis Federais obstando desta um capô de possível ingerência na formação daquela. Há princípios, presentes em todo Estado Democrático de Direito, que são a fundamentação da validade de todo o ordenamento jurídico, funcionam como verdadeiros núcleos de condensação desse sistema de coexistência das normas. O Legislador possui limites à produção das normas dentro do campo de competências estabelecido pela Constituição, mas muito mais, encontra seus limites nos princípios informadores da ordem constitucional. Como exemplo pode-se citar o princípio da isonomia consubstanciado no art. 5º, *caput*, da CRFB/88. Por este princípio a Constituição veda, na produção normativa, discriminações injustificadas; no mesmo sentido, prevê a paridade entre os entes federados. Daí se conclui, interpretando-se dentro dos critérios da razoabilidade e proporcionalidade, que o Legislativo da União, na esfera da competência de produção de Leis Federais, não pode incorrer em atentados contra a isonomia dos entes federados, privilegiando órgãos e entidades federais em detrimento das estaduais, distritais ou municipais, e, no mesmo raciocínio, discriminando, perante a lei, as pessoas sujeitas àquela ordem normativa.³⁹

5 Conclusão

Em que pesem discussões acerca do modelo de Estado Federal instituído pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, com a Federação distribuída em três níveis distintos: União, Estados-membros e Distrito Federal, e Municípios; a União, como ente federado interno e autônomo, é quase inexistente na Constituição, o que gera dúvidas acerca de sua competência legislativa no campo exclusivo de ente componente da Federação.

No sistema de repartição de competências adotado pelo Constituinte, que se mescla entre o horizontal (competências discriminadas privativas, exclusivas ou paralelas) e o vertical (concorrente), a União - nas competências legislativas *presentada* pelo Congresso Nacional - possui competências privativas, e concorrentes com os Estados e Distrito Federal, produzindo normas gerais, válidas nacionalmente. A Constituição, porém, foi omissa na delimitação de competências da União em produzir normas específicas indispensáveis à auto-organização e normatização do ente federado autônomo, disciplinando seus órgãos, serviços, servidores etc..., válidas apenas no âmbito espacial deste Poder (órgãos e entidades federais). É neste aspecto que se distingue a Lei Nacional da Lei Federal, naquela a União atua como representante da soberania estatal, como conjunto das partes, como todo; nesta atua com autonomia, como parte do conjunto, produzindo normas locais, parciais, em nada se diferenciando dos Estados, Distrito Federal ou Município, que também produzem normas locais, parciais, válidas, apenas, no âmbito espacial de delimitação de seu Poder. Na concepção de kelsen, todas as ordens normativas, até a central (Lei Nacional), são parciais, formando juntas, a "comunidade jurídica total" do Estado.

A importância da distinção e validade espacial da Lei Nacional e Lei Federal não se restringe apenas ao aspecto formal, consubstanciado pela repartição de competências constitucional, atrela-se aos princípios fundamentais do Estado Democrático Brasileiro instituído pela Constituição, principalmente na observância da isonomia entre os entes da federação, vedando ao legislador produções legislativas discriminatórias, atentatórias ao princípio paritário das unidades políticas da Federação.

Apesar da divisão espacial do Poder, pressuposto essencial à descentralização política, não há qualquer disposição hierárquica entre os entes federados, apenas uma esfera de abrangência (competência) do Poder auferida pela Constituição, e, por conseguinte, de validade normativa territorial limitada. Assim se depreende que o único que detém a soberania sobre todo o território brasileiro é a República Federativa do Brasil, conseqüentemente, sua Constituição é a única e exclusiva detentora da supremacia no ordenamento jurídico, a única com posição hierárquica superior; já, os entes políticos são autônomos, portanto, seus poderes estão reservados pela Carta Suprema, assim como suas competências. Neste ínterim, à União reserva-se, num primeiro nível, a competência em produzir Leis Nacionais, válidas em todo território, com as limitações constitucionais; e num segundo nível, de produzir Leis Federais, locais, como os demais entes políticos autônomos (Estados-membros, Distrito Federal e Municípios).

O pressuposto lógico-racional da existência de várias ordens jurídicas coabitando numa mesma comunidade jurídica está ínsito na forma de Estado federal, estruturado a partir de uma divisão espacial do Poder - descentralização - e distribuição de competências pela Constituição, e o grau de centralização ou descentralização deste modelo de Estado pode ser aferido pelo número e imponência das normas centrais (nacionais).⁴⁰ Portanto, resta-nos refletir e dimensionar o Estado Federal Brasileiro quanto ao grau de centralização ou descentralização com o seguinte questionamento: na repartição de competências, na parcela de Poder que coube à União, quanto a produção de Leis Nacionais, centrais, verifica-se um equilíbrio federativo, quantitativo e qualitativo, em relação à parcela de Poder dos Estados e Distrito Federal (considerando-se, por ora, apenas os dois níveis da Federação)?

Referências

- AMARAL, A. C. C. **Concessão de serviço público**: validade de leis estaduais ou municipais que estipulam isenção de tarifa. Disponível em: www.direitopublico.com.br. Acesso em: 07/03/2006.
- ARAÚJO, L. A. D.; NUNES JR., V. S. **Curso de direito constitucional**. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2004.
- BASTOS, C. R. **Curso de direito constitucional**. 18 ed. São Paulo: Saraiva, 1997.
- BESTER, G. **Direito constitucional**: fundamentos teóricos. Vol. 1. São Paulo: Manole, 2005.
- BOBBIO, N. **Teoria do ordenamento jurídico**. Trad. Maria Celeste C. J. Santos. 8 ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1996
- BONAVIDES, P. **Ciência Política**. 10 ed. São Paulo: Malheiros, 1998.
- CANOTILHO, J. J. G. **Direito constitucional**. 6 ed. Coimbra: Livraria Almedina, 2002.
- CRUZ, P. M. **Fundamentos do direito constitucional**. 2 ed. Curitiba: Juruá, 2003.
- FERREIRA FILHO, M. G. **Curso de direito constitucional**. 31 ed. São Paulo: Saraiva, 2005.
- HORTA, R. M. **Direito Constitucional**. 2 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.
- KELSEN, H. **Teoria geral do direito e do estado**. Trad. Luis Carlos Borges. 3 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1988.
- _____. **Teoria pura do direito**. Trad. João Baptista Machado. 6 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1988.
- MORAES, A. de. **Direito constitucional**. 11 ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- PEREIRA, H. do V. **Manual da fazenda pública em juízo**. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.
- SILVA, J. A. **Curso de direito constitucional positivo**. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- TAVARES, A. R. **Curso de direito constitucional**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

Notas

- 1 Mestre em Ciência Jurídica pela UNIVALI. Professora de Direito Constitucional da UNIVALI- São José.
E-MAIL: rbenedet@univali.br
- 2 KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do estado**. Trad. Luis Carlos Borges. 3 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1988 p. 433-434.
- 3 Faz-se importante esclarecer que a Emenda Constitucional n. 1 à Constituição de 1967, promulgada em 17.10.69 para entrada em vigor em 30.10.69, não é considerada, neste trabalho e para a autora, como uma nova Constituição.
- 4 AMARAL, Antônio Carlos Cintra. **Concessão de serviço público**: validade de leis estaduais ou municipais que estipulam isenção de tarifa. Disponível em: www.direitopublico.com.br. Acesso em: 07/03/2006.
- 5 HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 2 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2000. p. 333.
- 6 CRUZ, Paulo Márcio. **Fundamentos do direito constitucional**. 2 ed. Curitiba: Juruá, 2003. p. 249-250.
- 7 CRUZ, Paulo Márcio. **Fundamentos do direito constitucional**. p.250.
- 8 CRUZ, Paulo Márcio. **Fundamentos do direito constitucional**. p.250.
- 9 Ver classificação das constituições. BESTER, Gisela. **Direito constitucional**: fundamentos teóricos. Vol. 1. São Paulo: Manole, 2005. p. 80 e ss.
- 10 KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do estado**. p.436.
- 11 HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. p. 370.
- 12 PEREIRA, Hélio do Valle. **Manual da fazenda pública em juízo**. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 6.
- 13 BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10 ed. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 179.
- 14 MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 11 ed. São Paulo: Atlas, 2002. p. 270 e ss.
- 15 Sobre o assunto ver: MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. p. 270 e ss. SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 589-590.
- 16 BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. p. 185.
- 17 HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. p. 319.

- 18 HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional.** p. 320.
- 19 HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional.** p. 321.
- 20 Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.
- 21 TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional.** 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p.840.
- 22 SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo.** 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 478-479.
- 23 BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional.** 18 ed. São Paulo: Saraiva, 1997.p. 298.
- 24 BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional.** p. 298.
- 25 MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional.** p. 303.
- 26 Norma jurídica eficaz é a norma válida apta a produzir todos os seus efeitos jurídicos, se, porém, sua eficácia for suspensa, a norma ainda é considerada válida (existente), mas temporariamente ineficaz.
- 27 ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JR., Vidal Serrano. **Curso de direito constitucional.** 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2004.p.238.
- 28 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional.** 31 ed. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 60.
- 29 BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico.** Trad. Maria Celeste C. J. Santos. 8 ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1996.p.51
- 30 TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional.** p. 837.
- 31 Não se discorrerá neste artigo sobre os diversos conceitos e concepções doutrinárias sobre validade, vigência e eficácia da norma jurídica. Para efeitos semânticos, tratar-se-á a validade da norma pela sua existência, com a devida publicação no órgão oficial, dentro dos critérios de divisão espacial do Poder estabelecido na Constituição.
- 32 KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do estado.** p.434.
- 33 KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito.** Trad. João Baptista Machado. 6 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1988.p. 347.
- 34 Pontes de Miranda *apud* Hélio do Valle Pereira, doutrina que não há de se fala em representação, mas em apresentação. "O representante fala em nome de outrem, o *presentante*, atuando nesta qualidade, é a manifestação da própria pessoa." PEREIRA, Hélio do Valle. **Manual da fazenda pública em juízo.** p. 7-8.
- 35 PEREIRA, Hélio do Valle. **Manual da fazenda pública em juízo.** p. 7, nota de rodapé.
- 36 KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do estado.** p.434-435.
- 37 CANOTILHO, João Joaquim Gomes. **Direito constitucional.** 6 ed. Coimbra: Livraria Almedina, 2002. p.113.
- 38 AMARAL, Antônio Carlos Cintra. **Concessão de serviço público:** validade de leis estaduais ou municipais que estipulam isenção de tarifa.
- 39 Exemplo prático é o disposto no art. 61 da Lei Nacional 9.099/95, que considera infrações de menor potencial ofensivo as contravenções penais e os crimes com pena máxima não superior a 1 (um) ano, e a Lei Federal 10.259/01 - institui os Juizados Especiais Cíveis e criminais no âmbito da Justiça Federal - no art 2º, parágrafo único, considera infração de menor potencial ofensivo os crimes cuja pena não ultrapassem 2 (dois) anos. A jurisprudência e doutrina já pacificaram entendimento de que a regra da Lei Federal quanto às infrações de menor potencial ofensivo aplica-se aos Juizados Estaduais. Neste sentido, a jurisprudência do Tribunal de Justiça de Santa Catarina: "Embora a conceituação de maior abrangência tenha destinação específica - 'para os efeitos desta lei' - bem como a proibição expressa de sua aplicação no âmbito da Justiça Estadual, artigo 20, última parte, há entendimento, praticamente unânime, em sentido contrário, sob pena de restar violado o princípio da igualdade assegurado na Constituição Federal" (Ap. Crim. n. 2002.002859-2, de Curitibaanos, rel. Des. Maurílio Moreira Leite).
- 40 KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do estado.** p.436.

Recebido em: 05/06

Avaliado em: 06/06

Approved para publicação em: 08/06

